

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN



Naamsestraat 61 - bus 3550
B-3000 Leuven - BELGIUM
Tel : 32-16-326661
vives@econ.kuleuven.be

VIVES

Briefings

2010

22 september

Leidt een decentralisering van de vennootschapsbelasting tot een 'race-to-the-bottom'?

Joep Konings

VIVES & C.E.S

K.U.Leuven

Het Vlaams Instituut voor Economie en Samenleving, Vives, heeft als missie een onafhankelijke denktank te zijn die via fundamenteel en toegepast onderzoek wil bijdragen tot het maatschappelijk debat inzake de economische en maatschappelijke ontwikkeling van regio's, in het bijzonder van Vlaanderen. VIVES is als interfacultair onderzoekscentrum wetenschappelijk en juridisch geïntegreerd binnen de K.U.Leuven. Als interuniversitair centrum werkt Vives ook samen met research fellows uit andere universiteiten.

Samenvatting

Deze nota is gebaseerd op recent onderzoek¹ dat aantoont dat de vrees van een ‘race-to-the-bottom’ bij een regionalisering van de vennootschapsbelasting overdreven wordt en dat het mogelijk is, op basis van economische analyse, om regionale verschillen in vennootschapsbelasting te handhaven. De argumentatie gaat terug naar het invloedrijke werk van Nobelprijswinnaar Paul Krugman en zijn inzichten over de dynamiek van de economische geografie, ook wel ‘agglomeration economies’ genoemd.

Deze regionale externaliteiten worden gemeten voor België en de impact ervan geschat op de productiviteit van Belgische ondernemingen. De volgende bevindingen komen aan bod:

- (i) Regionale externaliteiten (agglomeration economies) zijn vooral belangrijk op het gemeentelijk niveau (in een cirkel van 5 tot maximaal 40 km rond de vestigingsplaats van het bedrijf)*
- (ii) Wanneer regio's met weinig economische activiteit worden vergeleken met regio's met een hoge concentratie van economische activiteit, wordt een productiviteitspremie gevonden die varieert tussen de 2% en de 7,6%. Hierbij zijn de beschikbaarheid van werkrachten (lokale arbeidsmarkt) en kennis ‘spillovers’ de belangrijkste factoren, terwijl de nabijheid van toeleveranciers in mindere mate een rol speelt*
- (iii) De aanwezigheid van productiviteitspremies ten gevolge van de aanwezigheid van regionale economische clusters, geeft aan dat ondernemingen minder mobiel zijn dan vaak wordt aangenomen. Bijgevolg zullen ze ook minder snel overgaan tot relocatie wanneer er regionale verschillen bestaan in de vennootschapsbelasting.*
- (iv) Volgens de theorie over het fiscaal federalisme kan een efficiëntiewinst worden gerealiseerd wanneer lokale ondernemingsbehoeften m.b.t. publieke voorzieningen ook lokaal worden voorzien en gefinancierd.*

Achtergrond

Een belangrijk onderdeel van de organisatie van een federale staat bestaat in het vastleggen van regels om de financiering van de deelstaten te regelen. Volgens de economische theorie over het fiscaal federalisme worden de voorzieningen en financiering van publieke goederen het best geregeld op dat niveau dat het best samenvalt met de vraag ernaar. Oates (1999) noemde dit het principe van de *perfecte overeenstemming*. Dit komt dan neer op een afweging

¹ Zie Konings en Torfs (2010).

tussen enerzijds de verschillende voorkeuren van consumenten en anderzijds de schaalvoordelen (en externaliteiten) van de productie van publieke goederen. Indien er aanzienlijke vaste kosten zijn in de productie van publieke goederen is het zinvol om die te kunnen afwentelen, te spreiden over een grote groep consumenten. Een goed voorbeeld hiervan is het garanderen van nationale veiligheid door investeringen in het leger, die het best nationaal gebeurt. Daarentegen zal het voorzien van een industriepark en de daarbijhorende infrastructuur vooral ten goede komen van de lokale behoefte vanwege bedrijven in een bepaalde regio/gemeente en haar lokale werknemers. De financiering daarvan zou dan volgens het principe van perfecte overeenstemming ook best lokaal gebeuren. Echter, de vrees bestaat dat een verschillende regionale vennootschapsbelasting kan leiden tot een relocatie van ondernemingen naar die regio waar de aanslagvoet het meest voordelig lijkt te zijn. Immers, ondernemingen worden vaak beschouwd als mobiel en 'footloose'. Verschillen in vennootschapsbelasting zouden dan leiden tot sterke belastingconcurrentie en een 'race-to-the-bottom'.

Deze nota is gebaseerd op recent onderzoek (Konings en Torfs, 2010) dat aantoont dat de vrees van een 'race-to-the-bottom' bij een regionalisering van de vennootschapsbelasting overdreven wordt en dat het wel mogelijk is, op basis van economische analyse, om regionale verschillen in vennootschapsbelasting te handhaven. De argumentatie gaat terug naar het invloedrijke werk van Nobelprijswinnaar Paul Krugman en zijn inzichten over de dynamiek van de economische geografie, ook wel '*agglomeration economies*' genoemd.

Inzichten op basis van Economische Geografie

Volgens de recente inzichten uit de economische geografie kunnen rijke landen of regio's (ook wel de 'core' genoemd) een hoger belastingtarief hanteren dan armere landen of regio's (ook wel 'periferie' genoemd) omdat er andere voordelen voor ondernemingen zijn die meer doorwegen dan de vennootschapsbelasting. Dergelijke voordelen hebben zowel betrekking op vraag- als aanbodfactoren. In rijke regio's is de koopkracht en dus de consumptievraag naar producten immers hoog en bedrijven vestigen zich nu eenmaal graag dicht bij hun afzetmarkt. Dit is uiteraard meer van belang voor kleine en middelgrote ondernemingen die zich vooral op de lokale markt richten en speelt minder bij de grote ondernemingen die vaak actief zijn op internationale markten. Maar naast deze marktvoordelen kunnen er ook voordelen zijn die met de productie of aanbodkant te maken hebben en dit zowel voor KMO's als voor grote internationale ondernemingen. Zo kunnen er kosten bespaard worden wanneer men in de nabijheid van toeleveranciers is gevestigd. Dit verklaart onder meer ook waarom er doorgaans rond grote havens, zoals Antwerpen, vaak een hele 'supply chain' bestaat. Naast dergelijke logistieke externaliteiten, spelen ook factoren mee die met talenten en vaardigheden van werknemers te maken hebben. Zo zullen high-tech ondernemingen het enerzijds interessant vinden om zich in de nabijheid van een universiteit te vestigen omdat ze zo makkelijk toegang hebben tot 'human capital' enerzijds, maar

anderzijds kunnen ze ook genieten van formele en informele samenwerking met de universiteit. Daarenboven zal dit op haar beurt een aanzuigeffect van high-tech talent uitlokken. Het is duidelijk dat wanneer dergelijke clustervoordelen in bepaalde sectoren belangrijk worden dat dan een lage of hoge vennootschapsbelasting niet veel effect zal hebben in de vestigingsbeslissing van een onderneming. Men zou kunnen argumenteren dat in die omstandigheden een hoge vennootschapsbelasting wenselijk is opdat er voldoende investering in de lokale infrastructuur zou plaatsvinden. Wanneer de overheid een taak heeft om de lokale infrastructuur af te stemmen op de behoeften van de lokale bedrijven is het ook het meest efficiënt om de belastingen daarvoor lokaal te organiseren, één van de standaard principes in de theorie over fiscaal federalisme en decentralisatie.

Uiteraard zijn er ook nadelen verbonden aan de spontane vorming van regionale concentratie van economische activiteit. Het nadeel van dicht bij elkaar te zitten is toegenomen concurrentie en een opwaartse druk op lonen, huurprijzen, en dergelijke meer. Wanneer de nadelen beginnen door te wegen dan kan een relocatie van ondernemingen plaatsvinden, maar dit hangt vaak ook af van het type sector waarin men opereert. Relocatie hoeft dan niet noodzakelijk naar de nabijgelegen regio te gebeuren. Denk hierbij maar aan de textielindustrie die sterk geconcentreerd was in West-Vlaanderen, maar die vandaag de dag naar Turkije en China is uitgeweken.

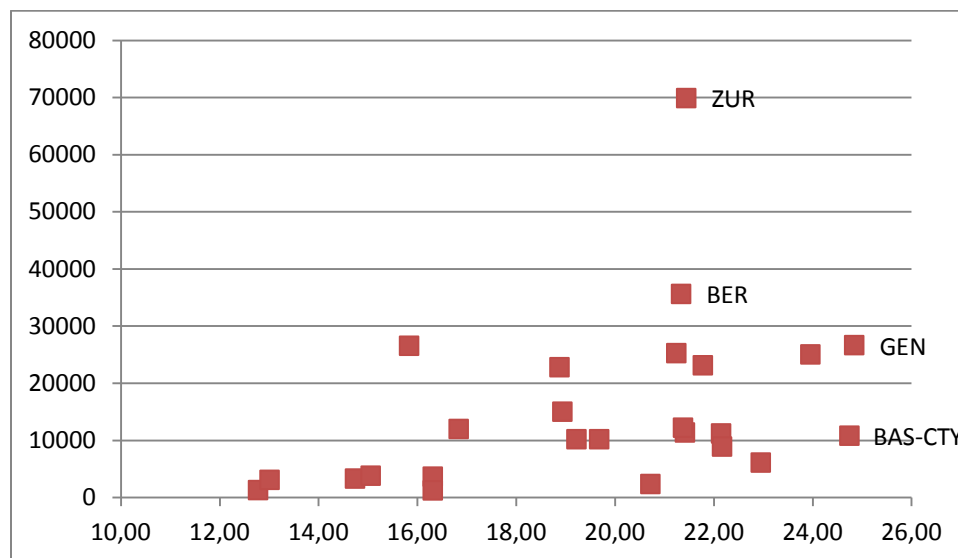
Deze ‘core-periferie’ theorie verklaart ook waarom we persistente verschillen in de vennootschapsbelasting kunnen waarnemen in de verschillende Europese landen, zonder dat daardoor een massale relocatie van ondernemingen plaatsvindt of een echte race-to-the-bottom, al dient opgemerkt te worden dat de vennootschapsbelasting in Europa op een neerwaartse trend zit sinds het midden van de jaren ‘90. De armere Europese landen, vnl. dan de nieuwe EU lidstaten, hebben reeds van voor de toetreding tot de EU een substantieel lagere aanslagvoet gehanteerd (gemiddeld 18%) in vergelijking met de rijkere EU landen (de oude EU 15 zitten momenteel op een gemiddelde van 26.5%). Een hogere aanslagvoet leidt in de rijke EU landen niet tot een relocatie vermits juist de andere voordelen, zoals hoge consumptievraag, kwaliteit van personeel, nabijheid leveranciers en logistieke factoren, doorslaggevend zijn.

Vandaar dat fiscale harmonisatie op Europees vlak vaak niet gaat over het gelijkmaken van de verschillende aanslagvoeten, maar eerder over het gelijkmaken van de belastbare basis. Dit laatste zorgt voor heel wat, vaak ad hoc, reglementering en verschillen die hoog kunnen oplopen. Wanneer een regio een belangrijke aftrek toelaat voor bv. R&D uitgaven en een andere regio minder, gecombineerd met verschillende aanslagvoeten, dan kan het fiscale verschil beginnen doorwegen.

Verschillen in de vennootschapsbelasting in Europa zullen bijgevolg wellicht blijven bestaan. Maar ook tussen regio’s in eenzelfde land bestaan voorbeelden van verschillen in aanslagvoeten. Zwitserland biedt hier een mooie ‘test case’. De statutaire vennootschapsbelasting in Zwitserland schommelt tussen de 12% en 24% en het zijn net de meest welvarende regio’s die een hogere aanslagvoet hanteren, zoals Genève, Bazel en Zurich. Figuur 1 geeft een positief verband weer tussen het aantal ondernemingen in een regio (kanton) en de aanslagvoet van de vennootschapsbelasting. Dit wijst er enerzijds op dat een hoge vennootschapsbelasting in welvarende regio’s niet leidt tot het wegtrekken van ondernemingen en

anderzijds dat een hoge vennootschapsbelasting wellicht gerechtvaardigd kan worden omdat in ruil er ook de nodige infrastructuur zal aanwezig zijn voor de lokale ondernemingen.

Figuur 1: Aantal ondernemingen versus regionale vennootschapsbelasting in Zwitserland

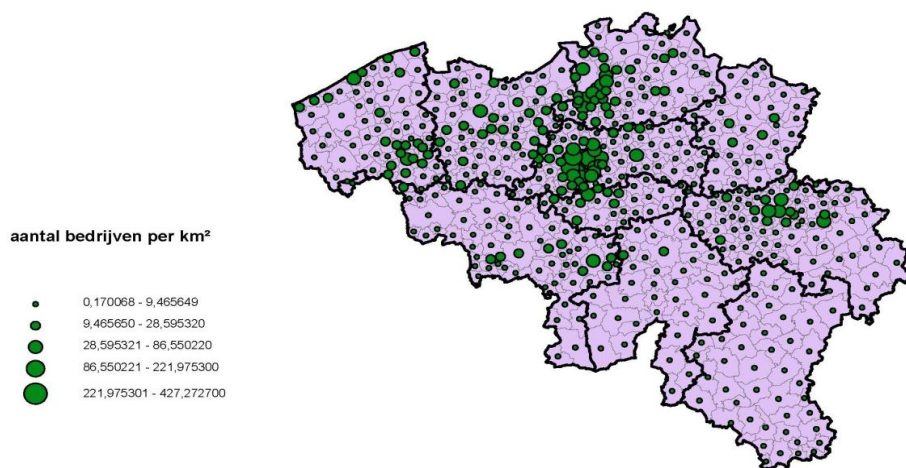


Bron: Konings en Torfs (2010)

Wat kunnen we hieruit leren voor de Belgische situatie? Vandaag zijn er reeds belangrijke regionale verschillen in de *effectieve* vennootschapsbelasting in België (zie bv. Vandenbussche, Crabbé en Janssen, 2005). Ook in België kunnen we spreken over een 'core-perferie' situatie, net zoals dat het geval is op Europees niveau en net zoals dat het geval is in vele Europese landen. Figuur 2 brengt dit mooi in kaart. Zo kan men stellen dat er zich in België een aantal clusters van economische activiteit bevinden rond het Leuvense, de Antwerpse haven, Gent, Kortrijk, Brussel, Luik en Charleroi.

Dit suggereert dat indien (een deel van) de vennootschapsbelasting in België zou worden gedecentraliseerd, in de gemeenten die gekenmerkt zijn door sterke economische concentratie van ondernemingen (de 'core') de vennootschapsbelasting substantieel hoger kan zijn dan in de gemeenten met weinig economische activiteit (de periferie). De vraag stelt zich in welke mate deze regionale concentratie van economische activiteit zich ook effectief vertaalt in een productiviteitspremie voor de lokale ondernemingen. Dit noemt men ook wel de zogenaamde *agglomeratievoordelen*, voor het eerst geïdentificeerd door Marshall (1898).

Figuur 2: Agglomeratie intensiteit in België (aantal bedrijven per km²)



Bron: eigen berekeningen op basis van ArcGIS 9 data (ESRI, 2010)

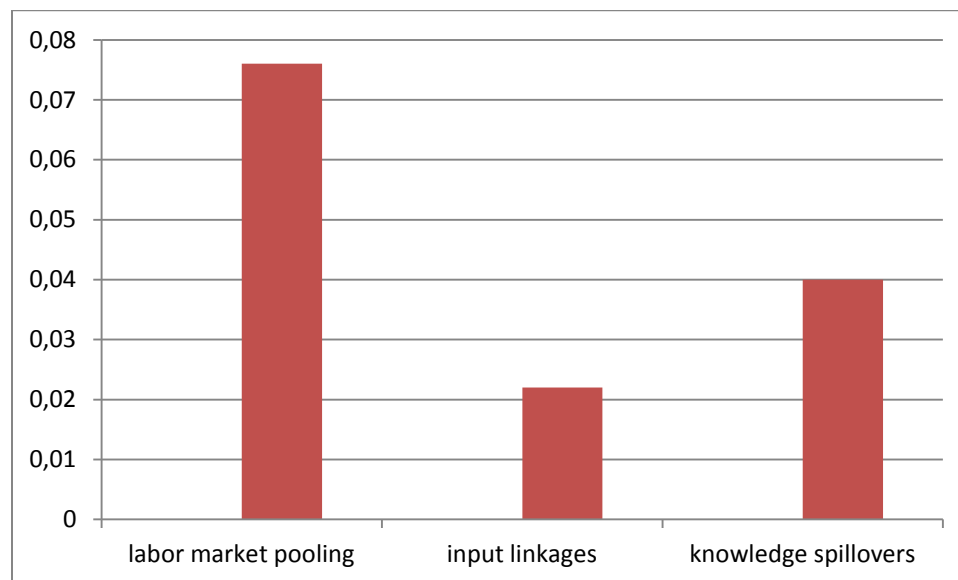
In de economische literatuur bestaan er verschillende benaderingen om deze Marshalliaanse agglomeratie effecten te meten. De voornaamste kunnen samengevat worden als (i) 'pooling' van de arbeidsmarkt (*labor market pooling*, LMP) of het kunnen beschikken over een omvangrijke voorraad aan (beschikbare en gekwalificeerde) arbeidskrachten; (ii) kennis externaliteiten (*intra-industry knowledge spillovers*, IKS) of de voordelen die ontstaan uit het uitwisselen van industrie-specifieke kennis, en (iii) externaliteiten van toeleveranciers (*input linkages*, IL), de voordelen die gerealiseerd worden indien producenten van finale goederen en leveranciers van intermediaire goederen intermediaire goederen goed op elkaar zijn ingespeeld, m.a.w. als deze op een of andere manier *sensu lato* met elkaar geïntegreerd zijn.

In Konings en Torfs (2010) worden deze Marshalliaanse agglomeratie effecten berekend en de effecten ervan ingeschat op de totale factorproductiviteit van ondernemingen. Deze externaliteiten worden gemeten op het regionale niveau waar de onderneming is gevestigd, dus de gemeente. Hierbij wordt nagegaan wat de relevante afstand is van dergelijke externaliteiten. Zo wordt er bijvoorbeeld rekening gehouden met de pendelafstand tot het bedrijf om de 'relevante' lokale arbeidsmarkt te bepalen. Hieruit blijkt dat 75% van de pendelaars een pendelafstand van maximaal 25km optekenen. Om dan de relevante arbeidsmarkt (voor het labor market pooling effect) te bepalen voor een bedrijf gevestigd in een bepaalde gemeente wordt een hypothetische cirkel rond de specifieke gemeente getrokken van 25 km. Op een gelijkaardige manier worden de twee andere maatstaven berekend, met name voor de kennis spillovers en voor de 'input linkages'. Voor kennis spillovers hanteren we de tewerkstelling in de sector waartoe een onderneming behoort en waarbij enkel de ondernemingen van diezelfde sector worden gebruikt indien ze op een afstand liggen van respectievelijk 0-5km, 5-10km, 10-20km, 20-40km en meer dan 40km. Voor de 'input linkages' worden input-output

tabellen gebruikt om na te gaan wat de relevante sectoren zijn die inputs leveren in de nabijheid van een onderneming in een bepaalde gemeente. En opnieuw worden verschillende hypothetische cirkels gehanteerd om na te gaan wat de regionale draagwijdte is van dergelijke spillovers.

In tabel 1 in de appendix geven we een samenvatting van de resultaten waarbij productiviteit van de ondernemingen wordt verklaard op basis van de hierboven vermelde agglomeratiemaatstaven. Het is interessant om op te merken dat in kolom (3) de zogenaamde 'input linkages' gemiddeld gezien vooral belangrijk (statistisch significant) zijn tot een afstand van 40 km verwijderd van een onderneming. Daarentegen zijn de kennis spillovers (intra-industry spillovers) vooral van belang wanneer het gaat om nabijgelegen bedrijven (tot 5 km). Om in te schatten wat de economische betekenis van deze effecten is, lijkt het nuttig om een kleine simulatie uit te voeren. Zo kunnen we ons afvragen wat het effect op totale factorproductiviteit zou zijn indien de agglomeratie effecten worden vergeleken tussen regio's met lage economische concentratie (het 25^e percentiel) en regio's die een hoge economische concentratie hebben (het 75^e percentiel). Figuur 3 geeft hiervan een samenvatting. We merken op dat er een productiviteitspremie is voor de drie categorieën van externaliteiten, met het sterkste effect dat komt van de lokale arbeidsmarkt, gevolgd door kennis spillovers en daarna pas inputrelaties. Het feit dat er een dergelijke productiviteitsbonus bestaat, geeft aan dat ondernemingen minder gevoelig zijn voor verschillen in bijvoorbeeld de vennootschapsbelasting en dat ondernemingen daardoor ook minder mobiel zijn dan eerst werd aangenomen.

Figuur 3: Het effect op totale factorproductiviteit van ondernemingen



Bron: Konings en Torfs (2010)

Appendix (Bron: Konings en Torfs, 2010)

Tabel 1: de impact van Marshalliaanse agglomeratie op productiviteit van bedrijven

Afhankelijke variabele: logaritme van totale factorproductiviteit

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Labour Market Pooling (75 th perc. com. dist.)	0.0808*** (0.025)					0.055** (0.026)	0.078 (0.05)
Input Linkages (0 to 40 km)			0.0276*** (0.007)			0.017*** (0.006)	0.006 (0.0048)
0 to 5 km		0.027*** (0.008)					
5 to 10 km		0.004 (0.003)					
10 to 20 km		0.01*** (0.003)					
20 to 40 km		0.012** (0.005)					
40 to 60 km		-0.003 (0.005)					
Intra-Industry Spillovers (0 to 5 km)					0.016*** (0.003)	0.013*** (0.003)	0.012*** (0.0027)
0 to 5 km				0.015*** (0.003)			
5 to 10 km				0.0017** (0.0008)			
10 to 20 km				0.0016* (0.0009)			
20 to 40 km				0.0014 (0.0014)			
40 to 60 km				-0.0004 (0.0015)			
bedrijfsdummies	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
jaar dummies	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
jaarXn3 dummies	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja
jaarXdistrict dummies	nee	nee	nee	nee	nee	nee	ja

Referenties

Konings, J. en W. Torfs (2010), "Fiscal Federalism, Tax Competition and Economic Agglomeration," Paper presented at the Colloquium on Fiscal Federalism, 13th September, Organized by the Flemish Department of Finance, *forthcoming as discussion paper Steunpunt Begroting & Fiscaliteit*.

Marshall, A. (1898), "Principles of Economics," McMillan, London.

Oates, W.E. (1999), "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature* 37(3), 1120-1149.

Vandenbussche, H., K. Crabbé en B. Janssen (2005), "Is There Regional Tax Competition? Firm Level Evidence for Belgium," *De Economist* 153(3), 257-276.